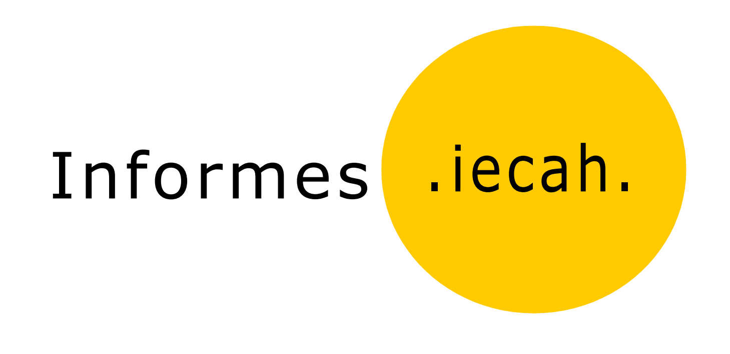


Informe 3/2010

3 Evolución del debate y posición de los actores humanitarios sobre las misiones integradas

Ponencia presentada en la Conferencia Mundial sobre Estudios Humanitarios

Enero de 2009, Groningen (Holanda)

Laurence Thieux (investigadora) y Francisco Rey Marcos (codirector)

IECAH (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria)

Madrid, Marzo de 2010

Presentación

El Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) es una iniciativa independiente que surge en el año 2000 con el objetivo de contribuir a la mejora de la acción humanitaria española y a la construcción de la paz. Centra su actividad en los ámbitos de la investigación, la docencia, la sensibilización y la consultoría sobre estas materias y se articula como una red flexible y abierta, alrededor de un núcleo central de investigadores permanentes al que se añaden tanto personas como instituciones de diferente perfil.

Los Informes .iecah., son trabajos de investigación elaborados por el personal del Instituto, que pretenden abordar elementos clave y de interés en las áreas de trabajo del Instituto: la construcción de la paz y la acción humanitaria.



. Índice.

Introducción

Desde su introducción como modelo para mejorar la eficiencia de las operaciones de paz de Naciones Unidas, las llamadas misiones integradas han suscitado muchas controversias, particularmente en el ámbito humanitario.

El modelo integrado se presentó como una respuesta a la necesidad de coherencia frente a la cada vez mayor complejidad de las operaciones de paz, debido a la diversidad y amplitud de mandatos y de actores que interactúan en el marco de una misma misión. Desde que se empezó a acuñar el nombre de misiones integradas en 1997 (informe de las Naciones Unidas de 1997 *Renewing the United Nations)*[1] el objetivo declarado fue que las estrategias humanitarias, así como los objetivos de desarrollo a largo plazo fueran plenamente integrados en el esfuerzo global de construcción de la paz. Es precisamente esta supeditación del componente humanitario de las operaciones de paz a objetivos más amplios de construcción de la paz, la que levanta muchas críticas en el sector humanitario.

El presente artículo pretende realizar un balance sobre el estado actual del debate y de las diversas posiciones sobre los retos humanitarios de las misiones integradas, a la luz de las diferentes experiencias que han tenido lugar en distintos escenarios de conflicto.
En segundo lugar pretende identificar como interactúa la imposición de este modelo en las operaciones de paz con la reforma global del sistema humanitario de Naciones Unidas que se ha emprendido a partir del año 2005.

Conviene decir que este debate se ha desarrollado en un plano principalmente teórico: tanto la argumentación desarrollada por los que abogan por el modelo integrado, como la que los actores humanitarios han utilizado para oponerse a este modelo, no han sido suficientemente vinculadas a la experiencia práctica y a la evidencia empírica. Y este es un tema que debería abordarse en el futuro.

Finalmente se pretende realizar un breve balance a la luz de algunas experiencias concretas como la de la MONUC en la República Democrática del Congo (RDC), y de la de la MINUL en Liberia, analizando los aspectos positivos y negativos del modelo integrado para el logro de los objetivos humanitarios de una determinada misión.

[1] ONU: *Renewing the United Nations: a Programme for Reform*, A/51/950, New York: United Nations Publications, 1997.

Acción humanitaria y operaciones de paz: estado actual del debate sobre las misiones integradas

1 . Algunas notas sobre la evolución de las operaciones de paz y del sector humanitario

El sector humanitario ha experimentado transformaciones sustanciales desde los años 90 tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Transformaciones que quedan reflejadas en un número creciente de organizaciones y en el volumen de fondos gestionados. También han adquirido un mayor protagonismo en los escenarios de conflicto: en el 2006 los países que más asistencia humanitaria recibieron fueron Sudán que canalizó con 1,2 mil millones de $, el 18% del total de la asistencia humanitaria oficial seguido por los TOP (Territorios Palestinos Ocupados) con 701 millones de $, representando el 10% seguidos luego por la RDC, Pakistán, Líbano y Etiopía que recibieron un 5% del total.

De modo muy claro podemos constatar que el sector humanitario está teniendo cada vez más relevancia como actor internacional por su presencia en los conflictos, pero al mismo tiempo el espacio humanitario tiende a ser menos respetado y los actores humanitarios son cada vez más el blanco directo de la violencia en muchos escenarios de conflicto.

Cabe resaltar también que este sector comprende una gran diversidad de actores con posiciones diferentes respecto al papel que la acción humanitaria puede desempeñar en la resolución de los conflictos: desde enfoques minimalistas a enfoques maximalistas.

Paralelamente, las respuestas que Naciones Unidas y otras entidades gubernamentales bilaterales o multilaterales han concebido para responder a las situaciones de conflicto han conocido una transformación importante.

A pesar de los vaivenes de las posiciones de los Estados al optar entre la vía multilateral o el unilateralismo clásico en sus intervenciones en la arena internacional, Naciones Unidas ha podido extender su influencia en la gestión de los conflictos e implicarse más en las fases posbélicas. Sus intervenciones se han dotado además de un mayor componente militar al ser amparadas por mandatos más robustos (capítulo VII o el llamado popularmente "VI y medio"). Hay una gran diversidad de tipologías, desde las misiones clásicas de supervisión o interposición como la FINUL, o de mantenimiento de la paz encaminado a apoyar el establecimiento de un acuerdo de paz (MONUC), o de consolidación de la paz destinada a apoyar la reconstrucción del Estado y la transición hacia el desarrollo, hasta la administración de un territorio destinada a substituir un Estado fracasado o en vía de creación (UNTAET- MINUK- ISAF).

Por otra parte, muchos actores están implicados en estas misiones: actores que actúan dentro y fuera del sistema de Naciones Unidas. Las operaciones de paz de Naciones Unidas están vinculadas con otras organizaciones como la UE, la Unión Africana, o la OTAN y en algunas de ellas se pretende involucrar,

como veremos, a las ONG. Cada vez más se trata de operaciones de carácter híbrido con una delegación de parte de la misión en otras organizaciones internacionales o regionales, dando lugar a alianzas secuenciales paralelas o integradas.

2 Evolución de la doctrina

A pesar de esta mayor implicación y de las transformaciones tanto cuantitativas como cualitativas de las operaciones de paz, los logros no han sido significativos. Esta falta de éxito impulsó un proceso de reflexión sobre la forma de mejorar la respuesta internacional a los conflictos. Una de las primeras causas de fracaso identificadas fue la ausencia de coherencia de las misiones por la existencia de agendas a veces divergentes o contradictorias, en el mismo seno de las Naciones Unidas, entre las diferentes agencias que operan en un mismo escenario con diferentes mandatos. El enfoque de la coherencia ha guiado este esfuerzo de reforma que se ha plasmado en el modelo de misiones integradas.

La aparición de este nuevo enfoque coincide también con una nueva valoración del papel que puede desempeñar tanto la acción humanitaria como el desarrollo en la resolución de los conflictos. A partir de los años 90 se empieza a asumir que hay una correlación entre seguridad y desarrollo y que estos dos ámbitos son interdependientes. El contexto internacional posterior al 11 de septiembre ha reforzado aún más estas tendencias y los escenarios de la "guerra global contra el terror" como Afganistán o Iraq han dado lugar a una nueva instrumentalización de la AH y el desarrollo, que ha levantado muchas inquietudes en ambos ámbitos.

La resolución 46/182 de la AG de NNUU de 1991 sobre el refuerzo de la coordinación sobre la asistencia humanitaria de emergencia de NNUU, constituye la primera resolución en poner énfasis en la necesidad de vincular el mantenimiento de la paz con la AH y el desarrollo, al tiempo que proclama por vez primera el liderazgo humanitario del organismo multilateral. Sin embargo, es el Informe Brahimi, ya en el año 2000 el que por primera vez articula la necesidad de adoptar un nuevo modelo para reformar las operaciones de paz de NNUU y formuló las primeras recomendaciones en este sentido, abogando por la necesidad de poner los instrumentos políticos, militares y humanitarios bajo un liderazgo unificado. El informe ponía de manifiesto la necesidad de que las diferentes agencias de las Naciones Unidas trabajaran juntas para maximizar el impacto de sus acciones y la utilización de recursos. En el informe se proponía la creación de equipos de trabajo integrados para la planificación de misiones y la prestación de apoyo (integrated mission task forces), como un instrumento de planificación estándar. En este mismo informe se abogaba a favor del refuerzo de los vínculos estructurales entre las operaciones humanitarias y las operaciones de paz, plasmado en reformas institucionales como el nombramiento del Coordinador residente o coordinador de AH como segundo del Representante Especial del Secretario General (SRSG).

Este informe fue en su día criticado por las ONG porque no consideraba la especificidad de la AH y la necesidad de distanciarse de los mecanismos políticos para seguir teniendo acceso a las víctimas.

Desde entonces el enfoque integrado ha tenido un papel central en el sistema de Naciones Unidas y los intentos de reforma que han surgido. Algunos sugieren que este enfoque no se limita solo a guiar las reformas de las misiones de paz de Naciones Unidas sino que inspira la reforma global del sistema humanitario. .

Varios documentos de Naciones Unidos han reafirmado recientemente el carácter dominante de este nuevo paradigma: Kofi Annan, en una nota sobre Misiones Integradas del año 2006, afirmaba que la integración era el principio que debía guiar el diseño y la implementación de operaciones complejas de Naciones Unidas en situaciones de post conflicto.

El DPKO (Departamento de Operaciones de Paz de la ONU) define las misiones integradas como "una misión donde hay una visión compartida entre todos los actores de las Naciones Unidas respecto al objetivo estratégico de la presencia de las Naciones Unidas en un determinado país. Este objetivo estratégico es el resultado de un esfuerzo deliberado por parte de todos los elementos del sistema de las Naciones Unidas de lograr un entendimiento común del mandato y de las funciones de los distintos pilares de la presencia de las Naciones Unidas en el país y utilizar este entendimiento común para maximizar la eficiencia, eficacia y el impacto en todos los aspectos del trabajo y la presencia de las Naciones Unidas en este país". Las Naciones Unidas asignan a estas misiones tres tipos de objetivos fundamentales: la restauración de la estabilidad, la ley y el orden, la protección de los civiles, la fundación de una recuperación a largo plazo, el desarrollo y la gobernanza democrática.

Las misiones "integradas" tienen un carácter multifuncional. Comprenden diferentes mandatos desde la estabilización, la protección de los civiles, los derechos humanos y las diferentes estrategias necesarias para sentar las bases de una paz duradera. No hay sin embargo una definición clara de las misiones integradas y de las tareas que abarcan en la práctica. Por tanto, es un modelo de por sí muy complejo en el cual se contemplan dos niveles de integración que plantean en sí mismos grandes retos: en un primer nivel las agencias de Naciones Unidas implicadas tienen identidad, mandato, responsabilidad y objetivos específicos; en un segundo nivel la vocación de las misiones integradas es también crear un entorno coherente para todos los actores que intervienen en un mismo escenario.

Una de sus características principales de este tipo de misiones es el establecimiento de una nueva cadena de mando con la creación de un liderazgo único, encabezado por la figura del Representante Especial del Secretario General (SRSG en sus siglas en inglés) que concentra el poder. Las guidelines de DPKO describen con detalle las funciones y responsabilidad del Representante Especial del Secretario General, que concentra también las funciones de Coordinador residente y Coordinador humanitario:

"In essence, an integrated mission is a strategic partnership between a multidimensional United Nations peacekeeping operation and the UNCT, under the leadership of the SRSG and the DSRSG/RC/HC. The SRSG is the "the senior United Nations representative in the country" with "overall authority over all the activities of the United Nations" and is responsible for "ensuring that all the United Nations components in the country pursue a coordinated and coherent approach." The DSRSG/RC/HC is responsible for the coordination of both humanitarian operations and United Nations development operations, and for maintaining links with governments and other parties, donors, and the broader humanitarian and development communities for this purpose." (DPKO, 2008)

3 . Las misiones integradas un modelo teórico… ¿y en la práctica?

Un primer elemento a tener en cuenta a la hora de caracterizar el debate que desde los años 90 ha generado el modelo de misiones integradas, es que hay una tensión constante entre, por un lado el carácter teórico del debate, y por otro lado la dificultad de su plasmación práctica, teniendo en cuenta la complejidad de los escenarios de conflictos en los cuales este modelo está destinado a ser aplicado.

Desde Naciones Unidas y DPKO se han formulado recomendaciones en este sentido:

Se indica, por ejemplo, que en situaciones de conflicto abierto donde no hay ninguna paz que mantener la integración puede generar dificultades para los actores humanitarios y de desarrollo y particularmente si son percibidos como cómplices o parte de los objetivos políticos y de seguridad de las misiones. Naciones Unidas. Reconoce también que el modelo tiene que ser flexible y dar lugar a diferentes modalidades en función de cada contexto.

Se insiste, en efecto, en la necesidad de adaptar el modelo en función de cada contexto que determinará el nivel de integración recomendable de los diferentes componentes y particularmente de la AH. El reconocimiento de la particularidad de cada contexto es un paso positivo. Sin embargo, el carácter interdependiente de las dinámicas de los conflictos actuales, obliga también a considerar el impacto global que tiene la instrumentalización de la acción humanitaria - aunque más manifiesta en determinados contextos que en otros- sobre la forma en la cual la acción humanitaria es percibida en general.

En la doctrina de NNUU se especifica que el grado de integración del componente humanitario dependerá de la situación de conflicto. Sin embargo, en el mundo actual no se puede aislar un escenario de conflicto de otro y tampoco perder de vista que son situaciones fluctuantes y no estáticas. El ejemplo de Liberia donde se dio este tipo de integración en un momento en el cual no planteaba mayor riesgo para los actores humanitarios puede dificultarse, sin embargo, en caso de recaer en una situación de conflicto en que la relación entre los diferentes actores podría tornarse mucho más complicada.

La doctrina de DPKO no establece claramente que el componente humanitario de estas misiones tenga que ser independiente, indica sólo que se trata de una actividad paralela bajo la coordinación del DSRSG/RC/ HC. Sin embargo afirma que:

“The primary role of United Nations peacekeeping operations with regard to the provision of humanitarian assistance is to provide a secure and stable environment within which humanitarian actors may carry out their activities” .

Respecto a los llamados Proyectos de Impacto Rápido Quick Impact Projects (QIPs), aunque la doctrina de DPKO resalta el hecho que no representan un sustituto a la asistencia humanitaria o a los proyectos de desarrollo y que sus objetivos son esencialmente políticos y militares, se limita sólo a recomendar que haya mecanismos de coordinación y consulta con los actores humanitarios en su gestión y toma nota de la preocupación del sector humanitario por el hecho de que este tipo de proyecto sea calificado de

humanitario sin hacer las necesarias recomendaciones para que se prevenga el uso abusivo del término humanitario en estos casos.

4 La posición de los actores humanitarios

El debate que ha generado la introducción del enfoque integrado en el sector humanitario no ha evolucionado mucho: permanecen las mismas tensiones sobre todo en los actores humanitarios que perciben con mucho recelo la sumisión de su agenda a los objetivos políticos y de seguridad de una determinada misión y ven con temor que el espacio humanitario se vea drásticamente reducido.

Algunos autores han apuntado la falta de evaluación o estudios que sirvieran de apoyo para poner en evidencia el impacto negativo que las misiones integradas hayan podido tener sobre el sector humanitario. Los estudios que han analizado los nuevos retos de seguridad a los cuales se enfrentan los humanitarios no establecen una correlación clara entre el aumento del número de actos de violencia contra los humanitarios y la presencia de misiones integradas. Aunque en el caso de Afganistán la cooptación generalizada de la ayuda con fines políticos y militares ha obligado a gran parte de las ONG afanas como internacionales a abandonar las zonas más conflictivas2.

En general los actores humanitarios han estado a la defensiva y piensan que el modelo de misiones integradas merma el espacio humanitario y constituye una amenaza para su propia seguridad. Los actores humanitarios defienden que la integración del componente humanitario en las operaciones de paz de Naciones Unidas presenta dilemas intrínsecos difícilmente superables, ya que los actores humanitarios tienen objetivos diferentes y no pueden ser subordinados a los objetivos estratégicos de una misión de paz. Esta posición de principio, sin embargo, tiene que ser matizada ya que no todos los actores humanitarios comparten la misma visión respecto al papel que la AH puede desempeñar en el ámbito de la construcción de la paz.

El argumento más recurrente apunta a que no coinciden los objetivos de construcción de la paz con los objetivos humanitarios a corto plazo y que incluso estos dos objetivos pueden estar en contradicción. Tanto en Kosovo como en Liberia, por ejemplo, los logros en términos de estabilización han sido logrados en detrimento de las necesidades inmediatas de protección y asistencia de las poblaciones..

Uno de los dilemas que el modelo integrado plantea para los actores humanitarios tiene que ver con la legitimidad de las operaciones de paz y la justificación humanitaria de las mismas.

En determinados casos el uso de la fuerza se considera necesario para que la protección de los civiles sea garantizada, y es a la vez solicitada por las organizaciones humanitarias. El respaldo y el impulso inicial que las organizaciones humanitarias son susceptibles de dar a una operación de paz les expone a la vez a un mayor riesgo de instrumentalización política.

Algunas operaciones de paz son llevadas a cabo conjuntamente por actores multilaterales, regionales y actores bilaterales lo que crea cierta confusión respecto a la legitimidad de estas operaciones y a su propósito final, y hace también más compleja la posición que los actores humanitarios tienen que tomar respecto a la relación con el componente militar de estas misiones.

[2] Ver los informes de ACBAR (Afghanistan Coordination Body for Afghan Relief) en http://www.acbar.org

Las distintas organizaciones que participan en una misma operación de paz (caso de ISAF en Afganistán) tienen distintas visiones. Tanto la OTAN como la UE o los Estados que participan en estas operaciones han desarrollado su propia doctrina respecto a los aspectos civiles de las operaciones de paz y respecto a las relaciones con los actores humanitarios. No todas las organizaciones reconocen de la misma manera la necesidad de "respetar el espacio humanitario".

Los actores humanitarios critican también la ausencia de definición clara de lo que es una misión integrada: la definición dada por DPKO habla de "visión compartida por los diferentes actores de Naciones Unidas de los objetivos estratégicos de la misión."

Se critica también el hecho de que la coordinación se ha convertido en una finalidad en sí misma. .

Las organizaciones humanitarias se han distanciado claramente del modelo integrado. Si algunas se muestran más favorables a una colaboración constructiva, pero manteniendo la independencia del componente humanitario, otras como Médicos sin Fronteras (MSF) rechazan claramente el enfoque integrado. MSF considera que la acción Humanitaria, en muchos escenarios de crisis, se ha convertido en un mero instrumento de gestión de crisis y ha reafirmado la necesidad de volver a una acción humanitaria basada en principios que se distancie de cualquier agenda política, estratégica o militar aún cuando sus objetivos sean convergentes con los objetivos humanitarios como la protección de los civiles.

En la misma línea, el CICR, aún reconociendo la pertinencia de un diálogo constructivo con distintos actores que puede facilitar la existencia de estructuras de coordinación, recuerda que la acción humanitaria no debe ser un sustituto de una acción política sostenible y que deben ser respetados sus principios y especificidad.

Por su parte Oxfam Internacional reconoce que la AH imparcial puede ser complementaria a la construcción de la paz pero tiene que ser garantizada su independencia. El proceso de negociación del acceso a las víctimas tiene que ser independiente del proceso de negociación política.

Oxfam Internacional optó por permanecer fuera del marco de las misiones integradas y recomienda que no haya una plena integración de las funciones humanitarias de Naciones Unidas y que OCHA esté físicamente separada de las ramas políticas y militares de la misión. También recomienda que el mandato de la misión respete los principios humanitarios y tome en cuenta el principio de la Responsabilidad de Proteger para garantizar la seguridad humana.

Uno de los aspectos más criticados por parte de las organizaciones humanitarias de las misiones integradas es el cúmulo de funciones asumidas por una misma persona (multi-hatting) responsable a la vez del éxito político y militar de la misión como de la acción humanitaria. (Caso de la RDC en el 2005 cuando el DSRSG decidió reforzar el componente militar de la misión, una estrategia percibida por los actores humanitarios como peligrosa para los civiles y para su propia seguridad).

Reforma global del sistema humanitario de Naciones Unidas y sus implicaciones

Aunque las misiones integradas hayan suscitado un fuerte rechazo de la comunidad humanitario y muchos recelos entre las propias agencias de Naciones Unidas directamente concernidas, no supuso su introducción una perdida drástica de autonomía en la práctica debido a la especificidad de los sistemas administrativos y financieros que sustentan cada organización.

La reforma del sistema humanitario con la introducción de nuevos mecanismos de financiación y coordinación viene a cuestionar este estado de hecho. Recordemos que la llamada Reforma humanitaria se basa en tres pilares: financiación previsible con refuerzo del CERF (Fondo central de respuesta a emergencias), refuerzo del papel de los Coordinadores Humanitarios y enfoque de *clusters.* A ello se une un pilar más débil de asociación con otros actores humanitarios.

Desde algunas organizaciones del sector se critica que estos nuevos mecanismos de financiación, junto con el enfoque clúster, pueden incrementar la parcialidad en la adjudicación de los fondos, así como limitar la independencia de los actores dependiendo de estos fondos. Así por ejemplo, Save the Children y otras ONG critican que gran parte del CERF es adjudicado a las agencias de Naciones Unidas aun cuando la mayoría de los actores en terreno sean ONG.

También se critica la parcialidad en la utilización de estos recursos que en el marco de "misiones integradas" hayan podido ser movilizados para promover los objetivos políticos de las misiones de Naciones Unidas. Se cita el caso de Costa de Marfil donde el primer CERF ha sido utilizado para financiar operaciones no estrictamente humanitarias. Gracias también a una interpretación extensiva del término de protección. Haití es otro ejemplo citado donde los fondos del CERF han servido para financiar proyectos de infraestructura y rehabilitación.

Otra problemática señalada desde el ámbito humanitario respecto a la combinación de nuevos mecanismos de coordinación y financiación en el marco de las misiones integradas, tiene que ver con el papel clave del Coordinador humanitario en el proceso de toma de decisiones, tanto en lo que respecta a la coordinación como la financiación. En el caso de las misiones integradas la función de Coordinador humanitario es a menudo fusionada con la de Coordinador residente y de Asistente al representante especial del Secretario General. Esta fusión de funciones y concentración de poderes en manos de una misma persona, en el caso de las misiones integradas, puede incrementar aún más la politización de la ayuda. Muestra de la incapacidad de Naciones Unidas de garantizar un estatuto separado a la acción humanitaria.

El principal problema identificado respecto a las misiones integradas tiene que ver con la estructura jerárquica establecida y la subordinación de los objetivos humanitarios a otras prioridades políticas y estratégicas.

Algunas experiencias concretas

Aunque existe un amplio debate a nivel teórico, pocos estudios han analizado a la luz de casos prácticos, los efectos positivos o negativos que haya podido tener la adopción de un modelo de misiones integradas en un determinado contexto para el logro de los objetivos humanitarios: en término de acceso a la población, seguridad, mejora de la calidad de la ayuda, aumento de los recursos disponibles y evitar que la ayuda tenga un impacto negativo sobre el conflicto, entre otros elementos.

Las organizaciones humanitarias han participado en el debate, defendiendo a nivel teórico una posición de principios pero sin fortalecerla con las aportaciones de datos que permitirían poner en evidencia los impactos negativos que es susceptible de tener el modelo integrado sobre el trabajo humanitario. Adele Harmer cita el caso concreto de un estudio realizado sobre los Quick Impact Projects que ha contribuido a que DPKO diera nuevas orientaciones para su desarrollo..

En general, en los diferentes casos de estudio, el modelo de misión integrada se considera más perjudicial que beneficioso para el logro de los objetivos humanitarios: en término de acceso a la población por estar asociado a una misión que ha perdido su neutralidad con la ampliación de su mandato y por la inseguridad que conlleva esta pérdida de neutralidad.

1 . El caso de la MONUC (RDC)

El caso de la MONUC es un ejemplo que pone en evidencia los riesgos que conllevan las misiones integradas para la "integridad" de la acción humanitaria, independientemente de la naturaleza de la misión. Desde su establecimiento la MONUC ha visto su mandato modificado y ampliado en muchas ocasiones. La resolución del Consejo de Seguridad 1468 de marzo del 2003 dio a la MONUC el mandato específico de aportar apoyo y asistencia humanitaria y facilitar la formación de una comisión de pacificación en Ituri. En el transcurso de los 8 años que han pasado desde su creación, la MONUC ha pasado de ser una misión clásica de observación a una misión multidimensional, bajo el capítulo VII de la Carta, asumiendo diferentes actividades desde la seguridad de la población, el apoyo al proceso electoral, el desarme de los grupos armados locales, y dotada de capacidad de emprender ofensivas militares. . Desde 2004 la estructura interna de la misión se caracteriza por una nueva jerarquía de mando estableciendo la autoridad del Representante especial del Secretario General sobre el Coordinador humanitario. Hasta el 2004 OCHA había conservado cierta independencia, lo que hacía de la MONUC una misión semi-integrada. Se creó a partir del 2002 una sección de asuntos humanitarios (HAS) actuando como enlace entre OCHA y la misión. Entre los aspectos positivos se resalta que esta nueva estructura interna ha podido reforzar la eficacia de la misión al concentrar poderes, recursos financieros y logísticos y mejorar la eficacia de la articulación de la información.
Se ha resaltado que en esta misión han funcionado bien los canales de comunicación entre el mando militar y el DSRSG y responsables de las actividades humanitarias y se ha valorado positivamente la transparencia del proceso de toma de decisiones.

En el marco de una misión integrada de acuerdo con las orientaciones dadas en el 2006 por el Secretario General de Naciones Unidas, el margen de maniobra del Coordinador humanitario es bastante reducido ya

que el Representante Especial del Secretario General puede pedir en cualquier momento reorientar las intervenciones planeadas.

Teniendo en cuenta la perdida de neutralidad de la misión, la integración del componente humanitario ha tenido un impacto negativo sobre el mandato de protección de la misión frente a las violaciones cometidas por el ejército congolés apoyado por la MONUC.

En el caso de la MONUC se ha resaltado en algunos informes el impacto positivo que, por otro lado, ha tenido en término de protección la introducción y la aplicación del enfoque clúster, encabezado en el ámbito de la protección por el UNCHR y la MONUC por haber permitido una mayor fluidez de la información, dando lugar en su caso al despliegue de tropas en áreas que se encontraban bajo amenazas.

2 La Misión de Naciones Unidas en Liberia: (MINUL)

Establecida en el 2003, la MINUL fue una de las primeras operaciones de paz en aplicar el modelo integrado. Es un ejemplo de misión compleja y multidimensional con un despliegue de una tropa de 15.000 soldados, con un mandato robusto. El cierre de la OCHA y la creación de una nueva estructura de coordinación (HCS) en sustitución de OCHA en julio de 2004 han tenido un primer impacto negativo en la coordinación con actores del ámbito humanitario reacios a verse asociados a la misión de Naciones Unidas.

El estudio realizado por Cecilia Hull sobre la MINUL pone en evidencia las limitaciones observadas en la aplicación del modelo integrado en el contexto de Liberia. En primer lugar resaltó el hecho que la creación e incorporación de un nuevo organismo responsable de la coordinación de asuntos humanitarios en el seno de la misión había tenido un impacto negativo sobre la coordinación con el conjunto de actores humanitarios. El nuevo organismo no logró generar la confianza y el tipo de relaciones que mantenía OCHA con la comunidad humanitaria previamente.

El estudio del caso de Liberia pone en evidencia también la no coincidencia entre los objetivos de los actores humanitarios y el objetivo global de la misión de construcción de la paz. Una parte sustancial de la estrategia global de construcción de la paz en Liberia se ha centrado en programas de DDR (Desarme, desmovilización, reinserción) en los cuales han sido implicadas numerosas ONG y agencias de Naciones Unidas. Aunque su relevancia para los objetivos de la misión son incuestionables, desde la perspectiva humanitaria sería más cuestionable ya que los combatientes no son las personas más necesitadas de ayuda. Para muchas ONG, sin embargo, su implicación en los proyectos de DDR formaba parte de un cálculo financiero más que la consecuencia de un análisis independiente de las organizaciones.

Otro de los retos importantes para los actores humanitarios en el caso de la MINUL ha sido la dificultad en la práctica de evitar el uso de capacidades militares por el mal estado de las carreteras, cuya mejora no ha sido prioritaria en el marco de la misión a pesar de los beneficios que esta tarea hubiera podido aportar tanto a la comunidad humanitaria, facilitando el acceso a las poblaciones vulnerables como a la población local. Liberia es un ejemplo de éxito de la estabilización rápida, lo que ha permitido en un breve periodo de tiempo aumentar considerablemente el espacio humanitario. Sin embargo, ha supuesto cierto coste para la independencia e imparcialidad de las agencias humanitarias . Los contingentes militares de la MINUL han instrumentalizado la ayuda para lograr esta estabilidad y conseguir el apoyo necesario de la

población. La imbricación de las agendas políticas, militares y humanitarias ha sido descrita por Lewis de la siguiente manera:

"Soldiers do humanitarian work, humanitarian agencies do demobilization work, soldiers contract humanitarian agencies to do quick impact work and humanitarian agencies use military assistance to do their work". (Lewis, 2005)

En el caso de Liberia la integración de OCHA en la misión de Naciones Unidas, lejos de aportar beneficios tangibles ha restado eficacia a la coordinación, ya que muchos actores han rechazado coordinarse con la misión al considerarla más problemática. En la práctica muchas agencias han seguido trabajando de acuerdo con su mandato y han canalizado fondos independientemente de la misión contestando también en algunos casos la legitimidad y competencia de la MINUL en fijar prioridades.

Conclusiones

La evolución del debate apunta que, a pesar de la diversidad del sector humanitario y la diversidad de situaciones en las cuales se plantea una operación de paz multidimensional e integrada, hay cierto consenso respecto a la necesidad de optar por un modelo de integración minimalista para el componente humanitario.

Una de las cuestiones planteadas por el artículo es la brecha entre teoría y práctica en el debate humanitario sobre las misiones integradas.

- Argumentos humanitarios que no se basan sobre datos empíricos o suficientes estudios de casos que pongan en evidencia impactos negativos o positivos de las misiones integradas sobre el componente humanitario.
- La idea de la integración también se basa fundamentalmente en un modelo teórico ideal pero en la práctica se enfrenta a numerosos obstáculos.
- El análisis de algunas misiones ponen de manifiesto la dificultad de aplicar este modelo en terreno.
- Para el ámbito humanitario es un debate esencial porque también le obliga a reflexionar sobre el papel que la AH desempeña en conflictos armados….Recientes conflictos que plantean verdaderos rompecabezas para los actores humanitarios en escenarios como Irak, Afganistán, Gaza, … donde el término humanitario es utilizado a diestro y siniestro por todos los actores y cada vez menos respetado…

Bibliografía

- Ankersen, Cristopher (2008), *Civil-military cooperation in Post-conflict operations, emerging theory and practice*, Routledges, Londres.
- Annan, Kofi (2005), Note of Guidance on Integrated Missions. Naciones Unidas.
- Bah, Alhaji e Ian, Johnstone (2007), Peacekeeping in Sudan: the dynamics of protection, partnerships and inclusive politics, Occasional Policy paper of the Center on International Cooperation's project on global peace operation, May, consultado en www.cyc.nyu.edu
- Cornish, Stephen (2007): " No room for humanitarianism in 3D policies: have forcible humanitarian interventions and integrated approaches lost their way?", *Journal of Military and Strategic Studies*, otoño, Vol 10, nº1.
- DPKO, Department of peacekeeping operations, (2008), *Principles and Guidelines*, New York: Peacekeeping Best Practices Section, DPKO, United Nations.
- De Coning, Cedric (2008): "Civil-military coordination and complex peacebuilding systems", en Ankersen, Christopher, *Civil-military cooperation in post-conflict operations, emerging theory and practice*, Routledges, Londres.
- Eide, Espen Barthe, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent y Karen von Hipple (2005): *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*, Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, mayo.
- Hammond, Laura (2008): "The power of Holding Humanitarian Hostage and the myth of prospective principles" en Barnett, Michael and Thomas Weiss, *Humanitarianism in question, politics, power, ethics,* Cornell University Press, Londres.
- Harmer, Adele: "Integrated missions: a threat to humanitarian security?, *International Peacekeeping*, 15:4, pp.528-539.
- Hull, Cecilia (2008), *Integrated missions: a Liberia case study*, FOI, Swedish Defence Research Agency, informe, agosto.
- Inter-Agency Standing Committee. (2008). *Civil-Military Guidelines & Reference for Complex Emergencies.* United Nations Office of the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA).
- Olson, L., & Gregorian, H. (2007). 'Inter-agency and Civil-Military Coordination: lessons from a survey of Afghanistan and Liberia'. *Journal of Military and Strategic Studies*. Vol 10:1.

- Oxfam-International (OI), (2008), Compendium note on United Nations Integrated Mission and Humanitarian assistance.
- Oxfam-International (OI), (2008), Policy note on multidimensional military missions and humanitarian assistance.
- Rey, F, Thieux, L, Nuñez, J, (2007), *Fuerzas Armadas y acción humanitaria: Debates y propuestas*, IECAH – Fundación Carolina. Documento de trabajo nº 13
- Sida, Lewis. (2005). Challenges to Humanitarian Space: A review of humanitarian issues related to the UN integrated mission in Liberia and to the relationship between humanitarian and military actors in Liberia. Study facilitated by the Monitoring and Steering Group: Liberia. Accessed 2008-06-05 at: http://www.humanitarianinfo.org/liberia/infocentre/general/docs/Challenges%20to%20humanitarian%20space%20in%20Liberia.pdf
- Schloms, Michael (2001) "On the (Im-)possible Inclusion of Humanitarian Assistance into Peacebuilding Efforts". *The Journal of Humanitarian Assistance*, octubre 2001. Consultado en http://www.jha.ac/articles/a072.htm
- Stobbaerts, Eric, Sarah Martin and Katharine Derderian (2007): "Integration and UN humanitarian reforms", *Forced Migrations Review*, nº 29, December.
- Stoddard, Abby y Adele Harmer, (2005): *Room to Manoeuvre: Challenges of Linking Humanitarian Action and Post Conflict Recovery in the New Global Environment*, Human Development Report.
- UN Secretary General, Note of guidance on integrated missions, (2006), consultado en www.un.org
- Weir, Erin. (2006). *Conflict and Compromise: UN Integrated Missions and the Humanitarian Imperative.* Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre.
- Zeebroek, Xavier (2008): "The United Nations mission in the DRC: searching for the missing peace", working paper, Fride, nº 66, July.